
Zur Dynamik von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

Ergebnisse des
Forschungsschwerpunktes 44
des Fonds zur Förderung
der wissenschaftlichen Forschung

GUNTHER TICHY

Der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung hat vor einigen Jahren den Forschungsschwerpunkt Dynamik von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung eingerichtet; Wissenschaftler der Universitäten Graz und Linz haben sich in den letzten vier Jahren mit diesen Themen beschäftigt und ihre Ergebnisse bisher in 36 Arbeitspapieren, von denen der überwiegende Teil publiziert wurde, vorgestellt und in zahlreichen Workshops und in zwei Symposien der Öffentlichkeit bekanntgemacht. Was ist bei diesen Forschungen herausgekommen? Die Ergebnisse lassen sich in fünf Gruppen zusammenfassen: erstens neue Erkenntnisse über die Messung der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Arbeitsmarktdynamik; zweitens die Herausarbeitung unterschiedlicher Typen von Arbeitslosigkeit, die in jedem Zeitpunkt nebeneinander bestehen; drittens die Skizzierung des Typs des Langzeitar-

beitslosen und des Teufelkreises, der ihn schafft; viertens die Herausarbeitung regionaler Arbeitsmarkttypen, die durch ganz spezielle Kombinationen von Arbeitslosigkeit, Betroffenheit, Dauer der Arbeitslosigkeit und Stellenangebot charakterisiert sind, sowie – daraus folgend – fünftens einige Überlegungen zur besseren Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

1. Die Messung der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktdynamik

In Österreich dient in erster Linie die Arbeitslosenquote zur Beschreibung des Arbeitsmarktes, die Zahl der beim Arbeitsamt vorgemerkten Arbeitssuchenden relativ zum Arbeitskräfteangebot. Die Definition des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) ist anders: Sie umfaßt alle Arbeitslosen, die zu einem bestimmten Stichtag Arbeit suchen und auch bereit und in der Lage sind, einen Arbeitsplatz tatsächlich zu besetzen. Verglichen zu der ILO-Definition enthält die österreichische Definition sicherlich nicht die vom Arbeitsamt nicht „akzeptierten“ Arbeitslosen: Die Untersuchungen des Forschungsschwerpunktes haben gezeigt, daß die Begriffe Arbeitswilligkeit, Arbeitsfähigkeit, Zumutbarkeit einer Stelle usw. von einzelnen Arbeitsmarktbeamten und einzelnen Arbeitsämtern sehr unterschiedlich definiert werden; Personen, die von einem Arbeitsamt als arbeitslos gezählt werden, würden das von einem anderen offenbar nicht. Ob dadurch die Zahl der Arbeitslosen über- oder unterschätzt wird, läßt sich nicht eindeutig sagen. Weiters werden in Österreich alle die Arbeitslosen nicht erfaßt, die beim Arbeitsamt nicht vorsprechen,

weil sie nicht rechnen, vom Arbeitsamt eine Stelle zu bekommen (und auch keine Unterstützung bekommen). Zumindest in einem weiteren Sinne als arbeitslos müssen die versteckt Arbeitslosen bezeichnet werden, von denen es nach den Schätzungen des Forschungsschwerpunkts derzeit um die 50.000 geben dürfte. Solche versteckt Arbeitslosen entstehen dadurch, daß Frauen im Haushalt bleiben, obwohl sie bei günstiger Arbeitsmarktlage sehr wohl eine unselbständige Tätigkeit aufnehmen würden, daß Personen aus der Landwirtschaft nicht abwandern oder dorthin zurückkehren, weil sie im produzierenden Sektor keine Stelle bekommen, vor allem aber, daß Jugendliche im Bildungssystem bleiben: Studien des Forschungsschwerpunkts konnten deutlich zeigen, daß von starken Jahrgängen und in Jahren mit schlechter Arbeitsmarktlage mehr Jugendliche im Bildungssystem bleiben, als bei schwachen Jahrgängen und guter Arbeitsmarktlage.

Es ist daher zu empfehlen, in Zukunft auch für die statistische Beschreibung des Arbeitsmarktes mehrere Arbeitslosenbegriffe und damit mehrere Arbeitslosenquoten zu verwenden, über die Informationen der Arbeitsämter hinaus auch die Daten des Mikrozensus heranzuziehen, und die Zahl der versteckt Arbeitslosen mit Hilfe ökonometrischer Verfahren zu schätzen. Darüber hinaus aber wird es immer mehr nötig, und mit Hilfe einer neuerdings verwendeten EDV-Organisation auch möglich, Individualdaten zu erheben und mit ihrer Hilfe die Zugänge zur Arbeitslosigkeit, die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, die Übergangswahrscheinlichkeiten von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit, Nichtbeschäftigung, Schulung usw. und umgekehrt, von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, Nichtbeschäftigung, Schulung, Krankheit usw. darzustellen. Zwei zentrale Größen, auf die die Arbeitsmarktberichterstattung in Zukunft sehr viel mehr

Wert legen müssen, sind die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und die Dauer der Arbeitslosigkeit.

Betroffenheit und Dauer werden von der amtlichen Statistik auch derzeit schon ausgewiesen. Sie beruhen allerdings auf Bestandsdaten und geben falsche Werte an. Bestandsdaten unterschätzen und überschätzen die Dauer der Arbeitslosigkeit zugleich: Sie unterschätzen die Dauer, weil sie sich zwangsläufig bloß auf die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit und nicht auf die abgeschlossene Dauer beziehen, die ja zum Zeitpunkt der Stichtagserhebung noch gar nicht bekannt sein kann. Bestandsdaten überschätzen aber zugleich die Dauer der Arbeitslosigkeit, weil die Langzeitarbeitslosen in der Stichtagserhebung überrepräsentiert sind. Die Langzeitarbeitslosen sind zwangsläufig zu jedem Stichtag in der Erhebung enthalten, wogegen von vier Arbeitslosen, die jeweils bloß 1 Woche arbeitslos sind, bloß einer in der monatlichen Stichtagserhebung enthalten ist. Berechnungen des Forschungsschwerpunkts für das Jahr 1985 zeigten, daß damals die Bestandsdaten eine Dauer von fünf Monaten vortäuschten, wogegen die richtig berechnete, abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit bloß drei Monate betrug.

Die abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit kann entweder aus Individualdaten, oder aufgrund einiger Annahmen mit Hilfe des mathematischen Instrumentariums der Verbleibskurve errechnet werden, ein Konzept, das von den Studien des Schwerpunkts immer wieder verwendet wurde. Bei der Verwendung der richtig berechneten Dauer der Arbeitslosigkeit zeigt sich ein merkwürdiges Phänomen: Betrachtet man die Arbeitslosigkeitsepisoden, so fällt der überwiegende Teil, nämlich knapp die Hälfte, auf Perioden unter einem Monat, zwei Fünftel auf Perioden bis zu sechs Monaten, und bloß weniger als ein Sechstel auf Langzeitarbeitslosigkeit über sechs Monate. Betrachtet

man dagegen die in der Arbeitslosigkeit verbrachte Zeit, so entfällt bloß 5 Prozent auf Perioden bis zu einem Monat, zwei Fünftel auf Perioden von ein bis sechs Monaten, und gut die Hälfte auf Langzeitarbeitslosigkeit. Es ist daher festzuhalten, daß grob die Hälfte der Arbeitslosenquote auf Langzeitarbeitslosigkeit zurückgeht.

2. Unterschiedliche Typen von Arbeitslosigkeit

Die Untersuchungen des Schwerpunktes haben gezeigt, daß die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden für Berufseinsteiger, insbesondere für solche mittlerer Bildung, für jüngere Personen, für Pflichtschulabsolventen, für Vermittlungsbehinderte und für Angehörige von Saisonberufen besonders groß ist. Nun – arbeitslos zu werden ist eine Sache; findet man rasch wieder eine neue Stelle, bleibt es eine mehr oder weniger unbedeutende Episode. Tatsächlich konnte gezeigt werden, daß für die meisten Berufseinsteiger, für jüngere Personen generell und für Saisonberufe die Wahrscheinlichkeit eines neuerlichen Stellenangebotes sehr groß ist. Wer aber bleibt arbeitslos? Das sind vor allem Personen, deren Arbeitslosen-spanne schon gewisse Zeit gedauert hat, ältere Personen (nicht aber alte, da diese in die Pension abgehen), Lehrstellenabsolventen, Umgeschulte sowie aus Krankheit Zugegangene. Für alle diese Gruppen ist die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit unterdurchschnittlich, sie stellen Problemgruppen dar.

Schließlich bleibt die Frage zu stellen: Wer wird wieder arbeitslos, wer findet also nur vorübergehende Beschäftigung? Hier betrifft die Problemgruppe Männer unter 20, Personen, die früher kurzzeitarbeitslos waren, sowie Lehrstellenabsolventen. Die Studien zeigten eine fast erschreckend große Wahrscheinlichkeit, daß Personen, die einmal arbeitslos waren,

wieder arbeitslos werden, ein Phänomen, das weit über die Saisonarbeitslosigkeit hinausgeht. Es ist somit von Arbeitslosigkeit eigentlich eine eher kleine Gruppe von Personen betroffen, die aber immer wieder. Aus den unterschiedlichen Gründen, arbeitslos zu werden, arbeitslos zu bleiben und wieder arbeitslos zu werden, konnten sechs Typen von Arbeitslosigkeit herauskristallisiert werden, die zu den meisten Zeitpunkten in Österreich nebeneinander bestehen, also in ihrer Gesamtheit das Phänomen der Arbeitslosigkeit ausmachen. Arbeitslosigkeit ist insofern kein monokausales, sondern ein multikausales Phänomen.

2.1. Saisonarbeitslosigkeit

45 Prozent der Zugänge zur Arbeitslosigkeit bei Männern, 33 Prozent bei Frauen, sind aus Saisonberufen, etwa dieselbe Zahl der Abgänge erfolgt in Saisonberufe. Die Wahrscheinlichkeit, die Stelle zu verlieren, ist in Saisonberufen überdurchschnittlich groß, ebenso die Wahrscheinlichkeit, wieder eine zu bekommen; Saisonarbeitslosigkeit ist kürzer als die übrige, hingegen ist Mehrfacharbeitslosigkeit für Saisonarbeitslose typisch.

2.2. Unterstützungsbedingte Arbeitslosigkeit

Zahllose Studien behaupten, daß Arbeitslosigkeit vor allem durch die Zahlung von Arbeitslosenunterstützungen verursacht würde. Die Studien des Schwerpunktes haben unterstützungsbedingte Arbeitslosigkeit eigentlich bloß in der Form der vereinbarten Arbeitslosigkeit gefunden. 22 Prozent aller Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1988 und 38 Prozent zum Saisonhöhepunkt 1989 hatten eine Einstellungszusage, d. h. sie waren vom früheren Arbeitgeber temporär freigesetzt worden mit der Zusage, später wieder eingestellt zu wer-

den. Durch die vereinbarte Arbeitslosigkeit können Arbeitgeber die Kosten von Saison- und sonstigen Auslastungsschwankungen auf die Öffentlichkeit abwälzen, Arbeitnehmer Perioden der Erholung, vorübergehender Schwarz- oder Heimarbeit finanziell ertragreicher gestalten. Ähnliches – wenn auch institutionell anders gestaltet – gibt es auch in anderen Ländern; es ist jedoch volkswirtschaftlich suboptimal, weil die Auslastungsschwankungen besser durch Lagerhaltung im produzierenden Bereich, durch Anbieten von Zwischensaison-tarifen im Fremdenverkehr usw. ausgeglichen werden könnten.

Über die vereinbarte Arbeitslosigkeit hinaus konnten die Studien des Schwerpunkts wenig Anzeichen für unterstützungsbedingte Arbeitslosigkeit finden. Zwar führt höhere Unterstützung (relativ zum frühen Einkommen) zu etwas längerer Arbeitslosigkeitsdauer, der Effekt ist jedoch sehr klein.

2.3. Arbeitslosigkeit wenig Qualifizierter

Pflichtschulabgänger sind von Arbeitslosigkeit besonders häufig betroffen, un- bzw. angelernte Männer besonders häufig von Mehrfacharbeitslosigkeit. Das ist gemäß der Theorie der segmentierten Arbeitsmärkte für den sekundären Arbeitsmarkt auch theoretisch zu erwarten. Diese Märkte funktionieren nach dem System des hire and fire, Arbeitskräfte werden rasch entlassen, Stellen allerdings auch rasch wieder besetzt. In diesem Sinne geht die Arbeitslosigkeit für wenig Qualifizierte über das theoretisch erwartete Muster hinaus: Bei den Hilfsberufen allgemeiner Art sind Betroffenheit und Dauer überdurchschnittlich hoch, und der Stellenandrang für diese Berufe war zumindest im Arbeitsamtsbezirk Linz, der untersucht wurde, außerordentlich groß. Das bedeutet, daß diese Arbeitslosigkeit bereits in den Charakter der Strukturarbeitslosigkeit hinübergeht.

2.4. Sucharbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit, die durch Suche nach einem individuell passenden Arbeitsplatz bedingt ist, wurde vor allem bei Jugendlichen gefunden. Die Arbeitsverhältnisse sind in diesem Alter noch instabil, und die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht allzu lang, sodaß daraus keine besonderen Probleme entstehen. Besonders ausgeprägt ist der Charakter der Arbeitslosigkeit als jugendliche Sucharbeitslosigkeit bei den Absolventen mittlerer und höherer Schulen, die beim Berufseintritt viel größere Probleme haben als weniger qualifizierte, dann aber in besonders stabile Dienstverhältnisse mit geringer Betroffenheit von Arbeitslosigkeit münden.

Bei den Lehrstellenabsolventen dürfte es unterschiedliche Arten von Arbeitslosigkeit geben. Der überwiegende Teil der Arbeitslosigkeit von Lehrstellenabsolventen scheint gleichfalls Sucharbeitslosigkeit zu sein. Darüber hinaus fand der Forschungsschwerpunkt Indizien dafür, daß bei einer Reihe von Berufen, insbesondere Bauberufen, Mechanikern, Schmuckwarenerzeugern, Friseuren und Schönheitspflegern, tatsächlich mehr Jugendliche ausgebildet werden, als Stellen vorhanden sind, sodaß bei diesen Berufen die Wahrscheinlichkeit eines Berufswechsels besonders groß ist. Weiters spricht einiges dafür, daß es bei den Lehrstellenabsolventen auch eine drop-out-Quote gibt: Jugendliche, die nach Abschluß ihrer Lehre keine entsprechende Beschäftigung finden, dürften vielfach in das instabile Beschäftigungssegment mit häufiger und längerer kumulierter Arbeitslosigkeit absinken.

2.5. Strukturarbeitslosigkeit

Elemente der Strukturarbeitslosigkeit fanden sich bereits bei den wenig Qualifizierten und bei manchen Lehrstellenabsolventen. Nach den Studien des Forschungsschwerpunktes dürf-

ten zum Segment der Strukturarbeitslosigkeit Pflichtschulabgänger mit und ohne Abschluß, Hilfsberufe allgemeiner Art, Vermittlungsbehinderte, aber auch verheiratete Ehefrauen und ältere Personen gelten. Sie alle sind meist überdurchschnittlich lange arbeitslos, sind von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich stark betroffen und haben eine geringe Abgangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit. Sie werden gerne langzeitarbeitslos.

2.6. Langzeitarbeitslose

Als fünfte Gruppe sind schließlich die Langzeitarbeitslosen zu erwähnen, die an den Personen gemessen 10–15 Prozent der Arbeitslosen, an der Arbeitslosenquote gemessen jedoch die Hälfte ausmachen. Von Langzeitarbeitslosigkeit im besonderen Maße betroffen sind ältere, aber nicht alte Personen (alte gehen in die Pension ab), ungelernte Arbeitskräfte und Lehrstellenabsolventen. Wiederum scheint es so zu sein, daß auch von Langzeitarbeitslosigkeit drei unterschiedliche Typen von Personen betroffen werden: Arbeitslose, die rein zufällig ohne besondere persönliche Charakteristika in den Teufelskreis Langzeitarbeitslosigkeit hineinschlittern („stochastische Langzeitarbeitslosigkeit“), Personen, die sich überschätzen und eine besonders hoch qualifizierte Stelle suchen, diese aber nicht bekommen und so in immer längere Dauer hineinschlittern, sowie schließlich ein Bodensatz von tatsächlich schwer integrierbaren Langzeitarbeitslosen.

3. Teufelskreis Langzeitarbeitslosigkeit

Die Studien des Schwerpunkts haben mit großer Deutlichkeit gezeigt, daß die Wahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit abzugehen, insbesondere eine neue Beschäftigung zu finden, bis zum 5.–7. Monat noch relativ

gut sind, dann aber drastisch absinken. Das Absinken der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ab diesem Zeitpunkt hat einerseits mit dem Einstellungsverhalten der Unternehmer, andererseits mit der persönlichen Entwicklung des Langzeitarbeitslosen zu tun. Der Teufelskreis, der mit dem Einstellungsverhalten der Unternehmer zusammenhängt, geht von der Vermutung der Unternehmer aus, daß Langzeitarbeitslose weniger qualifiziert sind als andere. Die Studien im Rahmen des Schwerpunkts zeigten deutlich, daß die Unternehmer am liebsten noch Beschäftigte einstellen, weniger Kurzzeitarbeitslose und daß sie sehr große Hemmungen haben, Langzeitarbeitslose, Ungeschulte und aus Krankheit zum Arbeitskräftepotential stoßende einzustellen. Hinter diesem Verhalten können verschiedene Überlegungen stehen: Die Überlegung, daß die Arbeitslosen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit Qualifikationen einbüßen, aber auch eine einfache Suchstrategie, die sich an „Signalen“ anderer Unternehmer orientiert: Wären die Langzeitarbeitslosen „gut“, wären sie nicht entlassen worden bzw. wären sie schon früher von anderen Unternehmen engagiert worden. Die Untersuchungen des Schwerpunktes fanden Indizien dafür, daß das unternehmerische Suchverhalten auf Vorurteilen aufbaut: Wenn Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung fanden, war die Wahrscheinlichkeit, daß sie wieder arbeitslos wurden, nicht größer als bei den anderen; sie konnten also sehr wohl in das Berufsleben wieder eingegliedert werden.

Ein zweiter Teufelskreis entsteht aus dem Verhalten der Arbeitslosen selbst: Nach dem Entlassungsschock tritt üblicherweise eine aktivistische Phase ein, in der die Arbeitslosen optimistisch nach neuen Stellen suchen. Allmählich kommen sie in Geldschwierigkeiten, Langeweile stellt sich ein und Kommunikationsprobleme treten auf. Letztere hängen teils

mit dem geringen Sucherfolg, teils mit den Geldschwierigkeiten zusammen. Die Kommunikationsprobleme sind für den Teufelskreis der Langzeitarbeitslosigkeit aber insofern konstitutiv, als der überwiegende Teil der neuen Stellen durch Verwandte, Bekannte, Arbeitskollegen, Freizeitpartner und ähnliches vermittelt wird, beim Rückgang der Kommunikation mit diesen Gruppen somit auch die Wahrscheinlichkeit eines Stellenkontaktes drastisch verringert wird. Der Phasenzyklus läuft weiter über sinkende Selbstachtung des Arbeitslosen, Schuldgefühle zur pessimistischen Phase und endet letztlich im apathischen Fatalismus. In dieser Phase fällt es schwer, Arbeitslose wieder zu integrieren; sie setzen keine nennenswerten Suchanstrengungen und sind häufig auch nicht mehr bereit, sich umschulen zu lassen.

Ein weiterer Teil des Forschungsschwerpunktes beschäftigte sich mit der Frage, warum die dramatisch steigende Arbeitslosigkeit in allen europäischen Staaten in den letzten eineinhalb Jahrzehnten zu relativ geringer sozialer Resonanz und bloß in den seltensten Fällen zu sozialen Protesten geführt hat. Als Erklärung kam heraus, daß die Arbeitslosen selbst mit mangelnder Resonanz des Protests bei den Beschäftigten rechnen, da weder ein „Schuldiger“ noch Alternativen zur gegenwärtigen Wirtschaftspolitik gefunden werden können. Die Existenz einer gewissen sozialen Unterstützung ließ kein Massenelend entstehen, die Diffamierung der Arbeitslosen durch die Beschäftigten und selbst die gegenseitige Diffamierung (auch Arbeitslose vertreten die Meinung, daß jeder, der ernstlich sucht, eine Arbeit finden könnte, obwohl gerade für sie das nicht eingetreten ist) verhindern einen massiven Protest der Arbeitslosen ebenso, wie das beschränkte Interesse der Gewerkschaft an dieser, gegenüber den Beschäftigten, doch relativ kleinen Gruppe. Die Wahrscheinlichkeit eines

Protestes ist auch dadurch relativ gering, daß die Arbeitslosen in der aktivistischen Phase überzeugt sind, daß die Arbeitslosigkeit nur kurz dauern werde, später, in der pessimistischen Phase, und gar in der apathischen Frustration, zum Protest hingegen nicht mehr fähig sind. Auch sind gerade die am schwersten betroffenen gesellschaftlichen Randgruppen am wenigsten in der Lage, gesellschaftlichen Protest adäquat zu artikulieren.

Aus den Arbeiten des Forschungsschwerpunktes ergibt sich, daß Langzeitarbeitslosigkeit nur durch ein Maßnahmenpaket bekämpft werden kann. Basisstrategie muß Nachfragesteuerung sein, weil hohe Arbeitslosenquoten Langzeitarbeitslosigkeit unvermeidbar nach sich ziehen. Darüber hinaus ist die beste Strategie gegen Langzeitarbeitslosigkeit diese erst gar nicht entstehen zu lassen. Ist sie aber einmal entstanden, ist die Ergänzung der traditionellen Nachfragesteuerung durch Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwingend; Österreich hat auf diesem Gebiet einen erheblichen Nachholbedarf: Selbst in Relation zum Bruttosozialprodukt gibt Deutschland und England dreimal, Frankreich viermal und Schweden zehnmal so viel für aktive Arbeitsmarktpolitik aus wie Österreich. Institutionell werden Arbeitsämter umorganisiert werden müssen: Langzeitarbeitslose können bloß von Spezialabteilungen betreut werden, da sich bisher gezeigt hat, daß Langzeitarbeitslose im gegenwärtigen System erheblich weniger Stellenangebote zugewiesen bekamen als die leichter vermittelbaren Kurzarbeitslosen.

4. Regionale Arbeitsmärkte

Die Art des Arbeitsmarktes wird von der eine Region dominierenden Industrie bestimmt. Moderne Industriegebiete sind dadurch gekennzeichnet, daß die Industrien erhebli-

ches arbeitsplatzspezifisches Know-how erfordern. Kündigungen finden selten statt, weil Neueinstellungen erhebliche Such- und Einschulungskosten mit sich bringen würden. Überdies können die Einschulungen bloß durch die vorhandene Belegschaft erfolgen, die sich weigern wird, solche Einschulungen vorzunehmen, wenn sie befürchten muß, durch die Eingeschulten selbst verdrängt zu werden. Die Arbeitsmärkte in modernen Industriegebieten sind daher durch wenig Kündigungen, viele offene Stellen, wenig Arbeitslose und lange Suchdauer gekennzeichnet.

Alte Industriegebiete hingegen sind durch Arbeitsmärkte gekennzeichnet, die noch primäre Verhaltensstrukturen zeigen, obwohl sie ihrem Charakter nach bereits sekundäre Märkte mit geringem arbeitsplatzspezifischem Know-how darstellen. In solchen Industriegebieten schrumpft die Beschäftigung, das Schrumpfen wird aber durch natürlichen Abgang und Aufnahmeperrre bewältigt, Kündigungen sind selten. Dieser Verhaltensweise entspricht eine äußerst geringe Zahl von offenen Stellen, sodaß neu in den Arbeitsmarkt eintretende und die wenigen Gekündigten extrem niedrige Chancen haben, eine Stelle zu finden.

Die Niedriglohnindustriegebiete sind durch sekundäre Arbeitsmärkte charakterisiert, auf denen arbeitsplatzspezifisches Know-how keine besondere Bedeutung hat. Die Märkte arbeiten nach dem hire/fire-Prinzip; Personal wird bei Auslastungsschwankungen sofort freigesetzt bzw. wieder eingestellt, was leicht möglich ist, weil weder die Arbeitsplätze noch die Personen besondere Charakteristika aufweisen. Die Suchdauer ist dementsprechend auch gering.

5. Einige Bemerkungen zur Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen in den achtziger Jahren

In den achtziger Jahren ist die Arbeitslosenquote in Österreich zwar schwächer als anderswo, aber doch deutlich von 1,9 Prozent auf 5,3 Prozent gestiegen, 100.000 Personen wurden zusätzlich arbeitslos. Gemessen an den (unzureichenden) Bestandsdaten hat die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit um 36 Prozent, die Dauer der Arbeitslosigkeit jedoch um 127 Prozent zugenommen. Es hat also weniger die Zahl der Arbeitslosen, als vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit zugenommen. Überdies wurde von Arbeiten im Rahmen des Schwerpunktes geschätzt, daß auch die Zahl der versteckten Arbeitslosen um rund 50.000 zugenommen hat.

Für die Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen werden im In- und Ausland unzählige Erklärungen angeboten. Bei einigen läßt sich zeigen, daß sie keine besondere Bedeutung haben. Das gilt insbesondere für überhöhte Löhne: Zwar mögen die Löhne in den siebziger Jahren und zu Beginn der achtziger Jahre überhöht gewesen sein, kaum irgendwelche Studien finden jedoch überhöhte Löhne in den achtziger Jahren. Auch Erklärungen der steigenden Arbeitslosigkeit durch den technischen Fortschritt übersehen die Realität: Die Produktivität stieg in den achtziger Jahren langsamer als in den sechziger und siebziger Jahren, und die Beschäftigung konnte eher in den Hochtechnologiebereichen gesteigert werden als in den Niedrigtechnologiebranchen. Versuche, die steigende Arbeitslosigkeit durch zunehmende Strukturprobleme zu erklären, müssen sich dem Einwand stellen, daß sich die Qualität von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage nach allen meßbaren Indikatoren in den achtziger Jahren einander angenähert hat. Versuche, die Arbeitslosigkeit aus Kapi-

talmangel oder Arbeitslosenunterstützung zu erklären, stoßen auf die Probleme der unausgelasteten Kapazitäten und der im Durchschnitt sinkenden Arbeitslosenunterstützung.

Alle diese Erklärungen sind somit zumindestens extrem unwahrscheinlich. Überlegenswerte Erklärungen der steigenden Arbeitslosigkeit sind hingegen die folgenden: Zunächst einmal die Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bei gleichzeitig schrumpfender Gesamtbevölkerung: In den achtziger Jahren ist die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um 130.000 Personen gestiegen. Wären diese Leute beschäftigt worden, wäre natürlich auch die Nachfrage gestiegen; das war aber nicht der Fall, sodaß ihre Integration nur in einem längerfristigen Anpassungsprozeß über sinkende Löhne erfolgen kann; ein solcher Prozeß kann aber nicht reibungslos erfolgen, weil sinkende Löhne in der Regel auch mit Nachfrageeinbußen verbunden sind. Zweitens hat der steigende Bildungsgrad der Frauen und die sinkende Kinderzahl die erwünschte Frauenbeschäftigung erhöht; das Arbeitskräfteangebot ist also auch von dieser Seite gestiegen, wenn auch viele dieser Wünsche unerfüllt geblieben sind, die Frauen also nicht beschäftigt, sondern versteckt

arbeitslos wurden. Als dritter Grund für die steigende Arbeitslosenquote ist nach den meisten Studien Nachfragemangel zu nennen. Dieser Nachfragemangel, der zugleich in hohen Arbeitslosenzahlen und schlechter Auslastung der maschinellen Kapazitäten zum Ausdruck kommt, muß aber im Zusammenhang mit der hohen Langzeitarbeitslosigkeit und der geringen Bereitschaft der Unternehmer gesehen werden, Langzeitarbeitslose einzustellen. Würde man versuchen, dem Nachfragemangel allein durch zusätzliche Nachfragepolitik entgegenzuwirken, stieße man bald an die Grenzen der „vermittelbaren“ Beschäftigten; die Löhne und in weiterer Folge die Preise würden steigen, bevor noch der Sockel der Langzeitarbeitslosen aufgesaugt ist. Daraus folgt, daß eine Senkung der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit nur durch eine Kombination von Nachfragepolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik denkbar ist. Die jeweilige Kombination der Instrumente wird sich dabei an der Konjunkturlage orientieren müssen. Für die unmittelbare Zukunft (in Österreich) ist der Schwerpunkt auf aktive Arbeitsmarktpolitik zu legen; vermutlich wird aber zu Beginn der neunziger Jahre Nachfragepolitik wieder einen größeren Stellenwert bekommen.